Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10475

22. 04. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 13/10186 –

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

A. Problem

Mit dem Gesetzentwurf soll das Bundesnaturschutzgesetz durch eine Regelung ergänzt werden, durch die finanzielle Belastungen ausgeglichen werden, die der Land- und Forstwirtschaft durch über die Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinausgehende Auflagen im Interesse des Naturschutzes und damit der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Darüber hinaus sollen u. a. eine gesetzliche Grundlage für vertragliche Vereinbarungen bei notwendigen Naturschutzmaßnahmen geschaffen sowie eine Schutzkategorie „Biosphärenreservate" in das Bundesnaturschutzgesetz eingeführt werden.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuß beschlossenen Fassung.

Mehrheitsentscheidung

Der Ausschuß ist mehrheitlich der Auffassung, der Gesetzentwurf stelle die notwendigen, oben beschriebenen Ergänzungen des Bundesnaturschutzgesetzes sicher. Er bedürfe weder nach Artikel 84 Abs. 1 GG noch nach Artikel 104a Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Dem Bund entstehen keine Kosten. Den Ländern werden im Hinblick auf den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft Ausgaben in Höhe von ca. 3 Mio. DM jährlich, steigend bis auf ca. 24 Mio. DM nach zehn Jahren entstehen. Zum Teil werden die Kosten erheblich höher veranschlagt.

Bei der Durchführung der Ausgleichsregelung können im begrenzten Rahmen in der Einführungsphase für die Länder erhöhte Vollzugsaufwendungen entstehen. Wie hoch diese Aufwendungen sind, ist umstritten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 13/10186 – mit folgender Maßgabe, im übrigen unverändert, anzunehmen:

Artikel 1 § 14 a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 3 wird aufgehoben.

b) Die Nummern 4 und 5 werden die Nummern 3 und 4.

Bonn, den 22. April 1998

Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Hans Peter Schmitz (Baesweiler)
Vorsitzender

Dr. Norbert Rieder
Berichterstatter

Ulrike Mehl
Berichterstatterin

Ulrike Höfken
Berichterstatterin

Birgit Homburger
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Norbert Rieder, Ulrike Mehl, Ulrike Höfken und Birgit Homburger

I.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. auf Drucksache 13/10186 wurde in der 224. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. März 1998 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und den Haushaltsausschuß überwiesen.

Der **Haushaltsausschuß** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS empfohlen, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs zu empfehlen.

Der **Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** und der **Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau** haben jeweils mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS empfohlen, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs in der in der Beschlußempfehlung wiedergegebenen Fassung zu empfehlen.

II.

Mit dem Gesetzentwurf soll das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) durch eine Regelung ergänzt werden, durch die finanzielle Belastungen ausgeglichen werden, die der Land- und Forstwirtschaft durch über die Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinausgehende Auflagen im Interesse des Naturschutzes und damit der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Darüber hinaus sollen u. a. eine gesetzliche Grundlage für vertragliche Vereinbarungen bei notwendigen Naturschutzmaßnahmen geschaffen sowie eine Schutzkategorie „Biosphärenreservate" in das Bundesnaturschutzgesetz eingeführt werden.

Zur Begründung wird ausgeführt, fehlende Ausgleichsregelungen führten zu erheblichen Akzeptanzproblemen, die die Realisierung der Naturschutzziele zunehmend erschwerten. Das Instrument des Vertragsnaturschutzes müsse gestärkt werden, um dem Kooperationsprinzip besser Rechnung zu tragen. Mit der neuen Schutzkategorie „Biosphärenreservate" würden Rechtstraditionen der neuen Bundesländer aufgegriffen, die überwiegend eine solche Kategorie in ihre Landesnaturschutzgesetze aufgenommen hätten. Die Kriterien entsprächen den UNESCO-Kriterien für die Aufnahme von Gebieten in das „Internationale Netz der Biosphärenreservate".

III.

Der **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den ihm überwiesenen Gesetzentwurf auf Drucksache 13/10186 in seinen Sitzungen am 1. April 1998 und am 22. April 1998 beraten. Am 20. April 1998 führte er eine öffentliche Anhörung durch. Dabei nahmen folgende Sachverständige bzw. Verbände zu dem Gesetzentwurf Stellung:

- Prof. Dr. Siegfried Bauer, Universität Gießen
- Dr. A. v. dem Borne, Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände e.V.
- Jochen Flasbarth, Naturschutzbund Deutschland
- Prof. Dr. Bernd Heydemann, Forschungsstelle für Ökosystemforschung und Ökotechnik
- Rainer Latten, Rheinischer Landwirtschaftsverband e.V.
- Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Universität Bonn
- Prof. Dr. H.-W. Louis, Umweltministerium Niedersachsen
- Hilmar Freiherr von Münchhausen, WWF Deutschland
- Herr Gießen, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V.

Die ebenfalls zur Anhörung eingeladene Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat schriftlich mitgeteilt, daß ihr aufgrund der kurzfristigen Einladung eine Teilnahme nicht möglich sei.

In der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs in der 74. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 22. April 1998 wurden von den verschiedenen Fraktionen folgende Positionen vertreten:

Von seiten der **Fraktion der CDU/CSU** wurde ausgeführt, eine echte Weiterentwicklung des Naturschutzes in der dichtbesiedelten Landschaft Deutschlands könne es nur geben, wenn Grundstückseigentümer bei Auflagen, die über ein bestimmtes Maß hinausgingen, entschädigt würden. Grund und Boden sei ein sehr wichtiger Produktionsfaktor für die Land- und Forstwirtschaft und nicht verlagerbar. Es sei deshalb nicht zumutbar, daß einzelne betroffene Betriebe durch Auflagen, die nicht entschädigt würden, wirtschaftliche Nachteile erlitten, zumal dies angesichts der wirtschaftlichen Situation dieser Betriebe zur Existenzbedrohung oder gar -vernichtung führen könne. Da Naturschutzauflagen im Interesse der Allgemeinheit seien, müßten sie auch von der Allgemeinheit und nicht von einzelnen ausgeglichen werden. Ähnlich werde im Bereich der Sozialgesetzgebung gehandelt. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werde diesem Anliegen Rechnung getragen.

Mit dem Gesetzentwurf nehme man darüber hinaus das „Biosphärenreservat" als eigene Schutzkategorie ins Bundesnaturschutzgesetz mit auf. Aus mehreren Gründen benötige man eine solche Kategorie in Deutschland. Zum einen enthielt gerade in den neuen Bundesländern eine Reihe von Gesetzen diese Kategorie. Zum anderen lehne sich diese Kategorie an die Begrifflichkeiten auf internationaler Ebene (UNESCO) an. Mit der Kategorie „Biosphärenreservat" sei man darüber hinaus in der Lage, die berechtigten Interessen des Naturschutzes und die berechtigten Interessen der Menschen, die in den betroffenen Gebieten lebten, auf eine Art und Weise zusammenzuführen, wie dies bislang noch nicht gegeben sei.

Ausgehend von einer Anregung auf der Anhörung am 20. April 1998 wolle man den eigenen Gesetzentwurf in Artikel 1 § 14a Abs. 1 in der Weise ändern, daß Nummer 3 aufgehoben werde und infolge davon die Nummern 4 und 5 die Nummern 3 und 4 würden. Diese Änderung sei sinnvoll, um einerseits eine Doppelung zu vermeiden, da bereits in der Nummer 2 des § 14a festgelegt sei, welche Voraussetzungen an die Naturnähe in einem Biosphärenreservat zu stellen seien. Andererseits werde durch den Verzicht auf die Doppelung eindeutig klargestellt, daß die Anforderungen aus den alten Nummern 4 und 5 (jetzt 3 und 4) gleichberechtigt neben den Anforderungen an die Naturnähe stünden und nicht nachgeordnet seien.

Besonders wolle man darauf hinweisen, daß die eigene Kategorie „Biosphärenreservat" sich zwar an die UNESCO-Kriterien anlehne, aber ganz bewußt so offen gefaßt sei, daß die Möglichkeit bestehe, in Deutschland Biosphärenreservate auszuweisen, die nicht den strengen UNESCO-Kriterien entsprächen. Man habe daher bewußt nicht die Formulierung „gesamtstaatlich repräsentativ", sondern die Formulierung „charakteristisch" gewählt. Dies bedeute, daß auch mehrere Gebiete entsprechender Art ausgewiesen werden könnten.

Der Gesetzentwurf bedürfe weder nach Artikel 84 Abs. 1 GG noch nach Artikel 104a Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Die Anwendbarkeit des Artikels 84 Abs. 1 GG setze ein verwaltungsmäßig vollziehbares Bundesgesetz voraus, das das Verwaltungsverfahren der Länder regele. Der Gesetzentwurf enthalte demgegenüber nur mittelbar geltende Rahmenvorschriften, die nicht verwaltungsmäßig vollziehbar seien, sondern zunächst der Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedürften. Darüber hinaus sehe der Gesetzentwurf keine Verfahrensregelungen vor. Dies gelte auch für die Vorschrift des § 3a, die lediglich eine Verwaltungsinterne Prüfpflicht bestimme und keine Verfahrensregelung mit eigenständigem Charakter darstelle. Der Gesetzentwurf erfülle ferner nicht die Voraussetzungen eines Geldleistungsgesetzes im Sinne des Artikels 104a Abs. 3 GG. § 3b gewähre keine Geldleistung durch Bundesgesetz. Ein „Gewähren" liege u.a. dann nicht vor, wenn sich die Geldleistung als Gegenleistung im Rahmen eines Austauschverhältnisses darstelle. § 3b, der für staatlich auferlegte, naturschutzbedingte Nutzungsbeschränkungen aus Billigkeitserwägungen eine Ausgleichszahlung vorsehe, stehe in einem solchen Austauschverhältnis mit den Nutzungsbeschränkungen. Zudem ordne der Gesetzentwurf nicht – wie etwa das Bundessozialhilfegesetz – selbst die Geldleistung an, sondern gebe nur rahmenrechtliche Vorgaben für den Landesgesetzgeber.

Von seiten der **Fraktion der F.D.P.** wurde ergänzt, man halte die mit dem Gesetzentwurf in das Bundesnaturschutzgesetz eingeführten Regelungen für absolut erforderlich. Naturschutz könne nicht gegen die Landwirtschaft, sondern nur mit ihr betrieben werden. Wenn Auflagen über ein bestimmtes Maß hinausgingen, müsse eine Entschädigung erfolgen. Diese Regelung müsse im Bundesnaturschutzgesetz erfolgen. Gebe der Bund mit seiner Rahmengesetzgebungskompetenz nicht entsprechende Vorgaben, stehe es den Ländern mehr oder weniger frei, Ausgleichszahlungen zu leisten oder nicht. Auch aus Gründen des Schutzes des Eigentums sei eine solche Regelung unbedingt erforderlich. Was den kritisierten Auslegungsspielraum im Zusammenhang mit der guten fachlichen Praxis anbelange, so sei darauf hinzuweisen, daß angesichts der Vielfältigkeit der Verhältnisse ohnehin jeweils eine Einzelfallentscheidung zu treffen sei. Es sei richtig, daß der Vertragsnaturschutz eine besondere Stellung haben solle. Weder der Ankauf von Flächen noch der Tausch sei dadurch aber ausgeschlossen. Im übrigen sei der Ankauf von Flächen kein Instrument des Naturschutzes. Erst die Pflege der Fläche trage dem Naturschutzgedanken Rechnung. Was die Zustimmungsbedürfigkeit des Gesetzentwurfs anbelange, so schließe man sich der Auffassung der Fraktion der CDU/CSU an.

Von seiten der **Fraktion der SPD** wurde darauf hingewiesen, die umfassende Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes sei daran gescheitert, daß man von seiten der Regierungsfraktionen nicht bereit gewesen sei, über den wesentlichen Punkt der Ausgleichszahlungen zu diskutieren. Es sei einmalig, daß nach dreimonatiger Verzögerung der Behandlung des Vermittlungsausschußergebnisses gleichzeitig mit dessen Verabschiedung nun ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt werde, der genau diesen strittigen Punkt, der von den Ländern und auch von der eigenen Fraktion abgelehnt worden sei, beinhalte. Mit dem Gesetzentwurf solle ein Rechtsanspruch auf Ausgleichszahlung festgelegt werden. Man selbst spreche sich ebenfalls für Ausgleichszahlungen unter festgelegten Kriterien aus, sei aber der Auffassung, daß dies nicht im Bundesnaturschutzgesetz zu regeln sei. Der Gesetzentwurf gehe davon aus, daß er keinen Zwang zur Unterschutzstellung ausübe. Mit der eben verabschiedeten zweiten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes werde aber genau dies getan. In bezug auf die Flora-Fauna-Habitat-Gebiete wisse man noch nicht, wie sich dies in der Praxis auswirke. Dies müsse aber unter Schutz gestellt werden. Die Länder könnten nicht Unterschutzstellungen aussetzen. Weiter werde in dem Gesetzentwurf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums an der guten fachlichen Praxis festgemacht. Dieser Begriff

sei aber, wie auch auf der Anhörung am 20. April 1998 festgestellt worden sei, sehr dehnbar. Er sei damit völlig ungeeignet, um ihn in diesem Fall als Kriterium heranzuziehen. In der Begründung zum Gesetzentwurf werde festgestellt, daß die bisherige gesetzliche Vermutung, daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft den Zielen des Naturschutzes diene, in dieser Allgemeinheit nicht mehr der tatsächlichen Entwicklung in diesem Bereich entspreche. In dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf werde dieser Begriff durch die „gute fachliche Praxis" ersetzt und festgestellt, daß diese Definition nicht den Zielen des Naturschutzes widerspreche. Auf der Anhörung sei aber dargelegt worden, daß die „gute fachliche Praxis" im Grunde genommen mit den Regelungen für die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft identisch sei.

Das Instrument „Vertragsnaturschutz" halte man selbst ebenfalls für sinnvoll. Es werde auch in der Praxis angewandt. Nicht sinnvoll sei es aber, diesem Instrument einen Vorrang einzuräumen, wie dies Ziel der Regierungsfraktionen gewesen sei. Die Länder müßten die Möglichkeit haben, im Rahmen ihrer Naturschutzkonzepte andere Instrumente wie z. B. den Flächenankauf oder den Flächentausch anwenden zu können.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgenommene Neueinfügung der Kategorie „Biosphärenreservat" ins Bundesnaturschutzgesetz könne man im Grundsatz mittragen.

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzentwurfs halte man für gegeben. Die Begründung hierzu liege in schriftlicher Form vor:

A. Zu § 3a

1. Zustimmungsbedürftigkeit des § 3a des Entwurfs

§ 3a des jetzigen Entwurfs ist gegenüber der Regelung in der gescheiterten BNatSchG-Novelle sprachlich etwas abgeschwächt worden. Ursprünglich war der Vorrang vertraglicher Vereinbarungen klar und unmißverständlich festgeschrieben. Die jetzt vorliegende Fassung hat – wörtlich genommen – überhaupt keine Rechtsfolge, weil die Eignung vertraglicher Vereinbarung nur noch „geprüft werden soll". Es ist allerdings zu besorgen, daß angesichts der zugrunde liegenden Absicht „Förderung des Vertragsnaturschutzes" nach einer Verabschiedung des Gesetzes die Vorschrift so gelesen wird, daß bei einem „positiven" Prüfergebnis hinsichtlich der Eignung von Verträgen auch dementsprechend verfahren werden soll. Andernfalls wäre die Bestimmung ohne Folgen und überflüssig. Dann wäre sie nach Artikel 72 Abs. 1 GG verfassungswidrig, denn für eine Regelung ohne Rechtsfolge besteht kein Bedarf unter dem Gesichtspunkt einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland.

Versucht man, unter Berücksichtigung der Vorgeschichte und der Begründung des Entwurfs, die erläutert: „§ 3a stellt klar, daß vertragliche Vereinbarungen an Stelle von Verwaltungsakten bei der praktischen Umsetzung ... in Betracht kommen können und ggf. auch sollen" der Norm Sinn zu verleihen, muß von einem Vorrang des Vertragsnaturschutzes ausgegangen werden. Dann handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Vorschrift, die gemäß Artikel 84 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Gemäß Artikel 84 Abs. 1 GG regeln die Länder das Verwaltungsverfahren, soweit sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Beabsichtigt der Bund, in einzelnen Bereichen das Verwaltungsverfahren zu regeln, so bedarf es dazu der Zustimmung des Bundesrates.

Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG sind danach gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die Art und Weise der Ausführung der Gesetze einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung oder verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln.

Wann eine verfahrensrechtliche Vorschrift vorliegt, ist ohne weiteres dem Verwaltungsverfahrensgesetz zu entnehmen. Nach § 22 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) beginnt ein Verwaltungsverfahren von Amts wegen oder auf Antrag. Sollen naturschutzrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, beginnt das Verfahren im Regelfall von Amts wegen. Es endet mit einem Verwaltungsakt oder einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Alle Rechtsnormen, die auf den Entscheidungsablauf zwischen dem Verfahrensbeginn und der Entscheidung gerichtet sind, betreffen somit das Verwaltungsverfahren und sind damit auch verwaltungsverfahrensrechtlicher Natur. Für diese Vorschriften sieht Artikel 84 GG eine Zustimmungspflicht der Länder vor.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 55, 274 [320]) hebt Artikel 84 Abs. 1 GG nicht auf einen bestimmten, zeitlich fixierten Stand staatsrechtlicher Praxis und dogmatischer Erkenntnisse ab, sondern will das ständig wechselnde Kräftespiel im Bundesstaat in den vom Grundgesetz bestimmten Schranken halten und bedarf deshalb einer Auslegung. Diese weite Auslegung des Artikels 84 Abs. 1 GG umfaßt auch die Berücksichtigung der Rahmengesetzgebung gemäß Artikel 75 GG. Auch im Rahmenrecht besteht für den Bund die Möglichkeit, allgemeine (Artikel 75 Abs. 1 GG) oder ins einzelne gehende (Artikel 75 Abs. 2 GG) Regelungen über das Verwaltungsverfahren zu treffen. Regelt der Bund aber durch ein Bundesgesetz aufgrund seiner Rahmenkompetenz das Verwaltungsverfahren im Sinne von Artikel 75 Abs. 2 i. V. m. 84 Abs. 1 GG, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates gemäß Artikel 84 Abs. 1 Satz 3 GG. Erläßt der Bund ein Gesetz, das den Ländern enge Vorgaben für das ausfüllende Landesrecht gibt, ist er an das Zustimmungserfordernis des Artikels 84 Abs. 1 Satz 3 GG gebunden und kann sich nicht dem durch eine Berufung darauf entziehen, daß Artikel 84 Abs. 1 GG nach seinem Wortlaut nur unmittelbar geltendes Bundesrecht erfaßt und kein Rahmenrecht. Denn das

Grundgesetz erwähnt die Rahmenvorschriften an keiner Stelle außerhalb von Artikel 75 GG ausdrücklich; dennoch waren etwa die WHG-Novelle von 1986 oder die bisher diskutierte „große" BNatSch-Novelle unstreitig Zustimmungsgesetze. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß bei Eingriffen des Bundesgesetzgebers in die Vollzugskompetenz der Länder eine Kompensation für diese Eingriffe im Wege der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes bestehen muß.

Durch § 3a wird das Verwaltungsverfahren der Länder in Einzelheiten gehend geregelt, da aufgrund des Vorrangs vertraglicher Vereinbarungen die Willensentscheidungen und Vorgehensweisen der Verwaltung bereits festgelegt werden. Der Bund hat nicht lediglich einen Rahmen gemäß Artikel 75 Abs. 1 GG geschaffen, der so gestaltet sein sollte, daß das Bundesgesetz nicht für sich allein bestehen kann und der darauf angelegt ist, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden.

Wenn der Bundesgesetzgeber Rahmenvorschriften erläßt, muß er im Hinblick auf das zu ordnende Sachgebiet den Ländern noch etwas zu regeln übriglassen. Der Bereich, der den Ländern zu regeln verbleibt, muß von substantiellem Gewicht sein. Die Landesvorschriften müssen sich zwar in den vom Bund vorgegebenen Rahmen einpassen, andererseits muß aber der vom Bund gezogene Rahmen dem Land die Möglichkeit lassen, die Materie entsprechend den besonderen Verhältnissen des Landes ergänzend zu regeln. Rahmenvorschriften des Bundes müssen durch die Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine Ausfüllung hin angelegt sein. Sie müssen dem Landesgesetzgeber Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung lassen.

Diese Erfordernisse erfüllt § 3a des Entwurfs gerade nicht, da – wie oben dargestellt – bereits eine in Einzelheiten gehende Regelung vorliegt, die durch die genaue Festlegung des Vorrangs des Vertragsumweltrechts durch die Landesgesetzgebung inhaltlich nicht mehr ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig ist, da sie bereits die Modalitäten für die Länder bei Erlaß ihrer verwaltungsrechtlichen Landesvorschriften vorschreibt und somit über eine allgemein gehaltene Rahmenbestimmung im Sinne von Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3 GG hinausgeht.

2. *Zulässigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung im Sinne des § 3a*

a) Anforderungen an Rahmengesetze

Weitere Bedenken bestehen hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 72 Abs. 2 i. V. m. Artikel 75 Abs. 1 Satz 2 GG. In der Begründung des Entwurfs wird dazu nur ausgeführt, daß sich die Regelungen des Gesetzentwurfs auf Sachverhalte bezöge, die regelmäßig über die Grenzen eines Landes hinauswiesen und nicht primär von örtlichen oder regionalen Besonderheiten geprägt seien. Die Bewältigung dieser Sachverhalte sei nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen.

Dieser Begründung ist jedoch entgegenzuhalten, daß es in rein tatsächlicher Hinsicht gerade keine länderübergreifenden Schutzgebiete gibt, die einer bundeseinheitlichen Regelung bedürfen. Die Frage, welche Rechtsform zur Durchführung des Naturschutzes von der Behörde jeweils einzusetzen ist, hängt ganz im Gegenteil von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen und der spezifischen Interessenlage der Beteiligten ab. Eine Vereinheitlichung ist daher unzweckmäßig.

b) In Einzelheiten gehende Regelung

Zwar besteht für den Bund die Möglichkeit, in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen im Rahmenrecht gemäß Artikel 75 Abs. 2 GG zu erlassen. Eine Begründung für die Durchbrechung des Rahmenrechts durch eine eigene Ausgestaltung des Bundes ist in der dritten Novelle jedoch nicht angeführt worden, so daß auch insoweit Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs bestehen.

B. Zu § 3b

1. *Zustimmungsbedürftigkeit wegen § 3b des Entwurfs*

a) Auch § 3b könnte die Zustimmungsbedürftigkeit des Entwurfs begründen. Diese könnte aus Artikel 104a Abs. 3 GG folgen. Bestimmen Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedürfen sie der Zustimmung des Bundesrates (Artikel 104a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Satz 3 Satz 3 GG).

b) § 3b des Entwurfs ist zwar kein Geldleistungsgesetz des Bundes, das von den Ländern ausgeführt wird, sondern eine rahmenrechtliche Vorschrift, die die Länder zu einem angemessenen Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts verpflichtet. Im Rahmenrecht kann jedoch nichts anderes gelten, wenn der Bund – anstelle eines unmittelbar geltenden Geldleistungsgesetzes – das Land zur Ausgleichszahlung verpflichtet. Die oben unter Nummer 2 dargelegte weite Auslegung des Artikels 84 GG durch das Bundesverfassungsgericht läßt sich auch auf Artikel 104a Abs. 3 GG übertragen; denn ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß bei Eingriffen des Bundesgesetzgebers in die Finanz-, Vollzugs- und Organisationshoheit der Länder eine Kompensation für diese Eingriffe im Wege der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes bestehen muß. Artikel 104a Abs. 3 GG präzisiert diesen Grundsatz hinsichtlich der Finanzhoheit. Ein solcher Eingriff in die Finanzhoheit der Länder liegt auch dann vor, wenn der Bund in einem Rahmengesetz eine 100%ige Leistungspflicht der Länder festlegt, selbst wenn die Höhe des Ausgleichs im Ermessen der Länder bleibt; denn das „Ob" der Leistung ist bindend festgelegt und der Ausgestaltungsspielraum hinsichtlich des „Wie" der Leistung ändert nichts an der grundsätzlichen, vollständig von den Ländern zu finanzierenden

Leistungsverpflichtung. Die Vorschrift des § 3b des Entwurfs verpflichtet die Länder zwingend zu einer lediglich noch näher auszugestaltenden Geldleistung. Somit liegt für die Länder verbindliche „Gewährung" im Sinne von Artikel 104 Abs. 3 Satz 1 GG bereits in diesem Gesetz. Daß die Leistungsverpflichtung als sehr weitreichend und einschneidend zu verstehen ist, geht auch aus der Begründung des Entwurfs hervor, in der betont wird, daß nicht lediglich ein Härte- oder Erschwernisausgleich geschaffen werden soll, sondern ein Rechtsanspruch auf angemessenen Ausgleich.

Die Ausführung eines Bundesgesetzes durch die Länder im Sinne von Artikel 104a Abs. 3 Satz 1 stellt sogar in der Regel einen geringeren Eingriff in die Finanzhoheit der Länder dar als der vorgesehene § 3b, da zumindest die Möglichkeit besteht, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden („können"). Demgegenüber sind nach der in § 3b des Entwurfs vorgesehenen rahmenrechtlichen Vorgabe die Länder zwingend zur vollständigen Zahlung verpflichtet. Aufgrund dieser vergleichbaren Situation zwischen der Ausführung eines Bundesleistungsgesetzes und der Umsetzung eines zur Leistung verpflichtenden Rahmengesetzes ist eine analoge Anwendung des Artikel 104a Abs. 3 auf das vorliegende Rahmengesetz vorzunehmen.

c) Teilweise wird vertreten, das Zustimmungserfordernis gelte dem Wortlaut nach nur, wenn das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostentragung trifft. Fehle eine solche Bestimmung, so greife die allgemeine Regelung des Artikels 104a Abs. 1 GG ein, wonach die Länder die Geldleistungen voll zu tragen haben (Fischer-Menhausen, in v. Münch Abs. 3, Artikel 104a Rn. 19). Artikel 104a Abs. 1 GG sieht aber anders als Artikel 104a Abs. 3 GG keinen Zustimmungsvorbehalt vor. Ein solches Gesetz scheint danach also ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen zu können. Dieses Ergebnis ist aber äußerst fragwürdig, weil es dadurch dem Bundesgesetzgeber ermöglicht würde, durch bloßes Unterlassen einer ausdrücklichen Kostenbestimmung den mit Artikel 104a Abs. 3 GG beabsichtigten Schutz der Länder vor übermäßiger Kostenbelastung zu unterlaufen. Der Zweck des Zustimmungsvorbehalts würde praktisch zunichte gemacht.

Die genannte enge Auslegung von Artikel 104a Abs. 3 GG wird durch die Entstehungsgeschichte des Artikels 104a GG im Rahmen des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) widerlegt (Gesetz v. 19. August 1968, BGBl. I S. 973). Der ursprüngliche, von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf des Finanzreformgesetzes vom 30. April 1968 (Drucksache V/2861) fügte erstmals den Artikel 104a in das Grundgesetz ein. Der Entwurf sah die heutige Regelung des Artikels 104a Abs. 2 GG vor: „Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben." Eine Regelung über Geldleistungsgesetze des Bundes war in dem Entwurf nicht vorgesehen. Artikel 104a GG enthielt dementsprechend lediglich vier Absätze.

Erst der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages fügte einen Absatz 2a ein, der wie folgt lautete:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund mehr als die Hälfte der Ausgaben trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt; das Gesetz bedarf in diesem Fall der Zustimmung des Bundesrates."

Dieser Entwurf knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, also sobald der Bund mehr als 50% der Kostenbelastung übernimmt. Wesentlicher Inhalt dieser Vorschrift war die Etablierung der Bundesauftragsverwaltung für bestimmte Geldleistungsgesetze, d. h. eine Stärkung der Bundeskompetenz.

Der Deutsche Bundestag hat den oben genannten Text am 11. Dezember 1968 angenommen (Drucksache V/3605). Auf Verlangen des Bundesrates wurde der Vermittlungsausschuß einberufen (Drucksache V/3826). Dieser hat den bisherigen Entwurf durch Beschluß (Drucksache V/3896) dahin gehend ergänzt, daß der heutige Text des Artikels 104a Abs. 3 GG geschaffen wurde, so daß der Text nun lautet:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates."

Dieser Gesetzestext knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit nicht mehr an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, sondern macht die Zustimmung des Bundesrates allein davon abhängig, ob das Gesetz bestimmt, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen. Dementgegen war nach dem vorausgegangenen Entwurf des Rechtsausschusses eine Zustimmung nicht erforderlich, wenn die Länder mehr als 50% der Kosten trugen, da in diesem Fall keine Bundesauftragsverwaltung vorlag.

Aus der aufgezeigten Entwicklung des Artikels 104a Abs. 3 läßt sich entnehmen, daß der Verfassungsgeber mit der letztlich in Kraft getretenen Fassung die Finanzhoheit der Länder wahren wollte, indem eine Zustimmung immer erforderlich wird, wenn die Länder 25 bis 100% der Kosten tragen müssen.

Auf dem Hintergrund dieser Entwicklung ist dem Willen des damaligen Verfassungsgebers Rechnung zu tragen, die Finanzhoheit der Länder

durch einen Zustimmungsvorbehalt zu schützen. Bei der Anwendung des heutigen Artikels 104a Abs. 3 GG darf deshalb nicht darauf abgestellt werden, ob das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostenverteilung trifft. Die dargestellte Entstehungsgeschichte des Artikels 104a Abs. 3 GG erhärtet zugleich das unter Nummer 4a) begründete Ergebnis, wonach die Bestimmung entsprechend gilt, wenn ein Rahmengesetz verbindlich Geldleistungsansprüche zu Lasten der Länder vorsieht.

Danach bedarf § 3b der dritten Novelle der Zustimmung des Bundesrates.

2. *Zulässigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung*

Auch für die Regelung des § 3b ist der Bedarf nach einer bundesweiten Vereinheitlichung zweifelhaft; dies insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, daß eine verfassungsrechtlich nicht gebotene, „freiwillige" Geldleistung zu Lasten der Länder neu begründet wird. Die Vorschrift des Entwurfs ist auch nicht geeignet, eine bundesweite Vereinheitlichung zu bewirken. Sie spart die bereits vorhandenen Schutzgebiete – und damit auf absehbare Zukunft die große Mehrzahl aller Schutzgebiete – aus und beläßt insoweit die bestehenden Unterschiede. Die Regelung ist auch nicht als „FFH-Flankierung" auf Bundesebene zu rechtfertigen. In Niedersachsen sind über 95 % der gemeldeten FFH-Gebiete (1. Tranche) bereits „alte" Naturschutzgebiete oder Nationalparkflächen und damit von dem vorgesehenen § 3b nicht betroffen. Die Vorschrift ist gemessen an Artikel 75 GG unnötig und ungeeignet.

Von seiten der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde** festgestellt, man sehe in diesem Gesetzentwurf nicht eine Weiterentwicklung des Bundesnaturschutzrechts. Vielmehr werde das Trauerspiel um den Naturschutz in Deutschland fortgesetzt. Das Problem Naturschutz lasse sich nur lösen, wenn die Kontroverse Landwirtschaft-Naturschutz zukunftsverträglich aufgelöst werde. Der vorliegende Gesetzentwurf führe aber in die völlig verkehrte Richtung. Wenn erst einmal Ausgleichsansprüche festgeschrieben worden seien, ließen sich nur schwer Regelungen ins Naturschutzrecht aufnehmen, die dafür sorgten, daß die Natur um ihrer selbst willen geschützt werde. Ausgleichszahlungen dürfe es nicht für Nutzungsbeschränkungen geben, die vom Landwirt von sich aus vorzunehmen seien, wenn die Gefahr bestehe, daß Natur und Umwelt durch die Nutzung geschädigt würden. Es gebe keinen Anlaß, den Landwirt anders zu behandeln als den normalen Gewerbetreibenden. Es sei höchste Zeit, der naturverträglichen nachhaltigen Landwirtschaft die Bahn zu weisen, wie man dies mit dem eigenen Gesetzentwurf auf Drucksache 13/3207 angestrebt habe.

Von seiten der **Gruppe der PDS** wurde vorgetragen, man schließe sich im Grundsatz der Kritik der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an. Auf der Anhörung sei festgestellt worden, daß sich mit den im Gesetzentwurf genannten 24 Mio. DM nur für 1 % der Fläche Deutschlands Entschädigungen entrichten ließen. Mehr koste dann auch mehr. Insofern sei der Gesetzentwurf auch nicht konsistent.

Der Ausschuß beschloß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS, dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. (siehe Beschlußempfehlung) zuzustimmen.

Der Ausschuß beschloß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/10186 in der in der Beschlußempfehlung wiedergegebenen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 22. April 1998

Dr. Norbert Rieder	**Ulrike Mehl**	**Ulrike Höfken**	**Birgit Homburger**
Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatterin	Berichterstatterin



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333